

Implementasi Kepatuhan Syariah dalam Perbankan Islam (Syariah) (Studi Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)

Agus Triyanta

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

agustriyanta@fh.uui.ac.id.

Abstract

Since the compliance towards shari'ah principles is mandatory in Islamic banking, the shari'ah advisory and supervision is another important aspect. It is also said that the shari'ah advisory and supervision is part and parcel of shari'ah compliance. In this regard, the regulation on shari'ah advisory or supervision, which also covers the role of shari'ah board, shall occupy the central part within the shari'ah compliance regulatory framework. In light of the abovementioned reasons, the research and discussion on shari'ah compliance, together with the role of the shari'ah board is very demanding and relevant to the current problems in the Islamic banking business. This paper will focus on the regulatory framework of the shari'ah compliance and its implementation in Islamic banking in Malaysia and Indonesia. Through the comparison between the two countries, some advantages will be identified. Particular reference should be made to the regulations and their implementation in the Islamic banking in Malaysia and Indonesia since there are few valuable considerations. Malaysia experienced the advanced development of Islamic banking compared to the rest of the Asian Muslim countries in the Southeast Asia region. The both countries are moslem dominated countries, and also, they share in the affiliation to Shafi'i Madhhab.

Key word: compliance shari'ah, the Islamic banking.

Abstrak

Diwajibkan perbankan Islam untuk mematuhi prinsip-prinsip syariah telah menjadikan pengawasan syariah sebagai suatu aspek yang penting, yang dapat dikatakan sebagai bagian tak terpisahkan dari kepatuhan syariah tersebut. Dalam tahap selanjutnya, hal ini berimplikasi pada urgensi dari pengaturan akan dewan syariah dan kepatuhan syariah dalam perbankan Islam. Atas alasan tersebut, penelitian dan pembahasan terkait kepatuhan syariah serta peran dewan syariah sangat relevan dengan problem kekinian yang dihadapi perbankan Islam. Artikel ini akan memfokuskan pada kerangka hukum dari kepatuhan syariah serta implementasinya di Malaysia dan Indonesia. Dengan perbandingan tersebut diharapkan akan ada beberapa keunggulan di antara keduanya yang dapat diidentifikasi. Pemilihan pada Malaysia dan Indonesia dalam perbandingan ini didasarkan pada beberapa pertimbangan, antara lain bahwa Malaysia telah memulai bisnis perbankan Islam cukup lama, bahkan terdepan di wilayah Asia Tenggara. Kedua negara juga merupakan negara dengan mayoritas penduduk beragama Islam. Terakhir, kedua negara dalam hal hukum Islam, berafiliasi pada madhhab yang sama ialah madhhab Shafi'i.

Kata Kunci : kepatutan syariah, perbankan Islam

Pendahuan

Diskursus tentang sistem keuangan Islam atau sistem keuangan syariah mulai muncul ketika sebuah institusi keuangan berskala kecil diperkenalkan di Mid Gammar Mesir dari 1963 sampai 1967,¹ yang kemudian diikuti dengan pendirian lembaga Tabung Haji di Malaysia tahun 1971.²

Mengikuti sukses ini, maka pada dekade 70-an beberapa institusi keuangan Islam didirikan, dan yang paling penting diantaranya adalah IDB (*Islamic Development Bank*) dibawah sponsor OKI (Organisasi Konferensi Islam).³ Industri ini (industri keuangan Islam) berkembang secara mengesankan sejak itu.

Hari ini, setelah kurang lebih empat dekade dari upaya pengenalan pertamanya, institusi keuangan Islam merupakan sebuah bisnis dengan jaringan yang mendunia dan terdiri dari berbagai macam enterprise, sejak dari perbankan asuransi, pasar modal, reksa dana dan berbagai institusi keuangan lainnya.

Meski demikian, diantara kesemuanya itu, perbankan Islam telah menunjukkan perkembangan yang sangat berarti, bahkan hari ini perbankan Islam diestimasi mengelola asset US \$ 250-300 Milyar. Ini secara substansial dapat lebih tinggi lagi jumlahnya jika mengagregasikan retail dan sektor usaha besar sekaligus. Perbankan Islam hari ini beroperasi lebih di 75 negara, bukan hanya negara Muslim tetapi telah tersebar melampaui Eropa, Amerika dan Timur Jauh.⁴

Meskipun institusi keuangan itu selalu berevolusi, kebangkitan perbankan Islam tidak dapat dikatakan sebagai semata-mata proses evolusi dari industri keuangan yang ada. Harus dipahami bahwa pandangan hidup Muslim (*worldview*) yang melihat Islam sebagai sebuah perangkat aturan dari perilaku untuk seluruh area kehidupan termasuk aspek ekonomi, merupakan sebuah kekuatan pendorong (*driving force*) atas kelahiran perbankan Islam.⁵ Sebagai institusi keuangan yang berbasis pada agama,

¹ Meski ide tentang sistem keuangan Islam telah dirintis sejak akhir dari paruh pertama abad ke 19, namun pada kenyataan tidak pernah terwujud sampai akhirnya kepatuhan syariah perimennya dibuat.

² Ini disebut dengan *Lembaga Urusan Tabung Haji*. Nik Norzrul Thani, Mohamed Ridza Muhamed Abdullah and Megat Hizaini Hassan dalam karya monumentalnya, *Law and Practice of Islamic Banking and Finance*, Sweet & Maxwell, Selangor, 2003, hlm. 11.

³ Ausaf Ahmad, *Development and Problems of Islamic Bank*, Islamic Research and Training Institute Islamic Development Bank, Jeddah, 1987, hlm. 2-3

⁴ 'Global Perspective on Islamic Banking and Insurance' in *New Horizon*, April-June, 2007, hlm. 24. J. Michael Taylor, 'Islamic Banking, the Feasibility of Establishing an Islamic Bank in The United States'. *American Business Law Journal*, 40, 2003, hlm. 389. Retrieved December 26, 2005, from Westlaw database. Shanty Rachagan, 'Islamic Banking in Malaysia' in *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2, 2005, hlm. 88. Diakses 26 Desember, 2005, dari Westlaw database.

⁵ Abu 'Uwamair termasuk yang berpendapat bahwa dorongan ideologis telah memainkan peran yang paling

bisnis perbankan Islam karenanya secara ketat didikte oleh ajaran agama, yakni Qur'an dan Sunnah Rasulullah. Jadi, adalah suatu hal yang pasti bahwa sistem perbankan Islam secara substansial bebrbeda dari perbankan konvensional.

Perbedaaan yang disebut diatas pada gilirannya mempengaruhi aspek operasional dan produk yang ditawarkan oleh perbankan Islam. Sebagai institusi *intermediary* keuangan, bank Islam dan juga bank konvensional yang membuka layanan perbankan Islam, menawarkan produk yang mencakup berbagai simpanan dan skema pembiayaan dengan berdasarkan pada berbagai kontrak yang ada dalam *muamalah*.⁶ Melalui produk ini misi dari perbankan Islam dapat tertunaikan yakni untuk menyediakan kebutuhan likuiditas yang bebas dari bunga, yang hal ini sangat kontras dengan pesaing dari *counterpart* konvensional yang menyandarkan pada bunga dalam memperoleh pendapatan.

Sebagai hasil dari pandangan yang berdasar pada keyakinan agama tersebut, perbankan Islam menunjukkan kekhasannya yang sangat mencolok dalam hal relasi antara bank dengan nasabah. Bank Islam boleh jadi memiliki pengalaman relasi dengan nasabah dalam sebuah model yang berbeda jika dibandingkan dengan perbankan konvensional. Hal ini tidak bermaksud untuk mengatakan bahwa faktor ekonomi tidak begitu penting, akan tetapi bagi nasabah yang beragama Islam, afiliasi mereka terhadap bank Islam boleh jadi karena atas dasar keyakinan mereka atas sentimen agama. Adalah ajaran Islam yang telah menetapkan bahwa *riba* adalah sesuatu yang harus dijauihi dan karenanya orang Muslim dilarang untuk bertransaksi dalam hal keuangan yang mengandung unsur *riba*.⁷ Jadi dalam tingkat tertentu afiliasi nasabah Muslim terhadap bank mungkin bukan semata-mata karena alasan ekonomi tapi juga karena alasan ideologis.

Atas dasar kekhasan seperti diatas adalah satu hal yang pasti bahwa terasosiasikannya perbankan Islam dengan kata-kata Islam atau *syariah* adalah dikarenakan adanya kaitan yang erat antara aspek konseptual dan praktis dari bisnis perbankan ini dan prinsip-prinsip Islam atau *syariah*. Dengan kata lain, adalah selalu benar untuk dapat dikatakan bahwa

signifikan dalam kemunculan perbankan Islam. Beliau bahkan berpendapat bahwa Perbankan Islam merupakan sebuah Darurah al-shar'iyah. Jibad Abd Allah Abu 'Uwamair; al-Tarshid al-Shar'iy li al-Bunuk al-Qa'imah (al-Ittihad al-Daul li al-Bunuk wa al-Iqtisad al-Islamiy 1986), hlm. 23.

⁶ Pada dasarnya, ada lima kontrak; penyimpanan, bagi hasil (*partnership*), jual-beli, sewa (*leasing*), kontrak berdasar pada *fee* (beaya), serta *qardh al-hasan* (*benevolent contract*).

⁷ Pernyataan tentang anjuran atau perintah menjauhi *riba* dapat saja diterbitkan oleh badanlegislasi formal, yang menghasilkan regulasi yang mengikat, misalnya putusan yang dibuat oleh High *Shari'ah* Court of Pakistan. Muhammad Taqi Usmani, *The Text of Historic Judgment on Riba: The Supreme Court of Pakistan*, Malaysia, The Other Press, 1999. Atau, putusan yang diterbitkan oleh badan yang bukan badan formal untuk legislasi, misalnya *fatwa* dari *Majelis Ulama Indonesia* tentang pelarangan bunga sebagai salah satu bentuk *riba*. (*Fatwa Majelis Ulama Indonesia* No. 1 of 2004).

salah satu aspek mendasar yang membedakan perbankan Islam dan konvensional adalah kepatuhan pada prinsip *syariah* (*shari'ah compliance*).

Atas dasar itulah, maka cukup rasional untuk menyimpulkan bahwa salah satu diantara aspek hukum dalam perbankan Islam adalah regulasi tentang kepatuhan *syariah*. Isu tentang kepatuhan *syariah* nampak semakin penting dalam situasi di mana perbankan Islam selalu ditantang dengan permintaan dari nasabah agar bersifat inovatif dan berorientasi pada bisnis (misalnya dalam menawarkan instrumen dan produk baru), sebagaimana perbankan konvensional juga melakukan hal tersebut.⁸ Fakta ini dapat mendorong posisi bank Islam ke tengah dari dua kekuatan pendorong. Disatu sisi mereka harus mengakomodasi tuntutan dari nasabah sebagaimana tersebut diatas yang boleh jadi bertentangan dengan prinsip *syariah*, tetapi disisi lain bank Islam itu secara ketat terikat oleh apa yang dinamakan dengan kepatuhan *syariah*.

Sebagai respons dari tuntutan yang semacam itu, maka bisnis perbankan Islam kemudian dilaksanakan dalam cara yang sedemikian rupa sehingga secara selintas nampak tidak jauh berbeda dengan bisnis perbankan konvensional. Imitasi dalam hal produk, penerapan kriteria konvensional dalam pengukuran profit dan kinerja, adalah beberapa contoh yang dapat disebutkan. Pertanyaan berkenaan dengan kepatuhan *syariah* dari bank Islam (*syariah*), komitmen untuk menghindari *riba* dan *gharar*, keperluan untuk merubah *mindset* berbasis *riba* ke *mindset* yang bebas dari *riba*, kemudian muncul. Dalam konteks seperti inilah, isu di seputar kepatuhan *syariah* dari bank Islam (*syariah*) penting untuk dicermati.

Atas dasar uraian di atas, maka perangkat regulasi yang didisain secara spesifik untuk mengatur kepatuhan *syariah* tidak lagi dapat dihindari penyiapannya. Tuntutan untuk meningkatkan kerangka regulasi bagi kepatuhan *syariah* merupakan sebuah tantangan yuridis yang dihadapi oleh setiap negara yang berkeinginan untuk mengembangkan bisnis perbankan Islam (*syariah*). Negara-negara tersebut ditantang untuk mereformulasi kerangka hukum mereka agar mampu secara sepenuhnya mengakomodasi kekhasan dari perbankan Islam (*syariah*).

Selama kepatuhan terhadap prinsip-prinsip *syariah* merupakan keharusan dalam perbankan Islam, maka penasehatan (*advisory*) atau pengawasan (*supervisory*) *syariah* adalah aspek penting yang lain. Dan dapat dikatakan bahwa penasehatan dan pengawasan *syariah* merupakan bagian tak terpisahkan dari kepatuhan *syariah*. Dalam

⁸ Abdullah M. Noman, 'Imperatives of Financial Innovations For Islamic Banks' in *International Journal of Islamic Financial Services*, 3, 2003, 5-15. Diakses pada 26 December, 2005, dari <<http://islamic-finance.net/>>

konteks ini, regulasi tentang penasehatan dan pengawasan *syariah*, yang tentu saja mencakup didalamnya keberadaan dewan *syariah* (*Shari'ah Board*) adalah bagian penting dari kerangka regulasi kepatuhan *syariah*.

Atas dasar berbagai alasan di atas, penelitian terhadap kepatuhan *syariah*, sekaligus terhadap peran Dewan *Syariah* sangat diperlukan dan sekaligus relevan dengan problem kekinian dalam bisnis perbankan Islam (*syariah*). Riset ini memfokuskan pada kerangka regulasi akan kepatuhan *syariah* dan implementasinya dalam perbankan Islam (*syariah*) di Malaysia dan Indonesia. Dengan komparasi itulah, beberapa kelebihan dapat diidentifikasi.

Ada tiga pertanyaan utama yang harus dijawab oleh riset ini. *Pertama*, apakah sejalan dengan perkembangan perbankan Islam (*syariah*) yang cepat sekarang ini, muncul isu tentang ketidakpatuhan terhadap *syariah*? *Kedua*, seberapa memadai kerangka hukum yang telah disiapkan oleh kedua negara (Malaysia dan Indonesia) untuk mengimplementasikan kepatuhan *syariah* dalam bisnis perbankan Islam (*syariah*). *Ketiga*, bagaimanakah peran dari Dewan *Syariah* (*Shari'ah Board*) dalam mengawal kepatuhan *syariah* pada perbankan Islam (*syariah*) di kedua negara tersebut?

A. Hasil Penelitian

Penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa ada berbagai kesamaan dan perbedaan dalam banyak aspek berkenaan dengan implementasi kepatuhan *syariah*. Analisa terhadap empat (4) aspek kepatuhan *syariah*, yaitu aspek perkembangan perbankan Islam (*syariah*), kerangka kepatuhan *syariah*, dewan *syariah*, dan proses dalam memastikan kepatuhan *syariah*, secara jelas menunjukan berbagai kesamaan dan perbedaan diantara kedua negara.

1. Perkembangan Perbankan Islam (*Syariah*)

Malaysia dan Indonesia adalah dua negara Muslim di kawasan Asia Tenggara, yang jika dicermati, terdapat banyak kesamaan dari keduanya. Kedua negara tersebut didominasi oleh penduduk Melayu, madzhab Syafi'i juga menjadi madzhab yang paling banyak dianut, serta, adanya pengaruh adat yang kuat dalam system hukumnya.⁹

⁹ M.B. Hooker, *Islamic Law in Southeast Asia*, Singapore, Oxford, University Press, 1984, hlm. 4. Khususnya di Indonesia, di mana bukan saja bahwa adat mempunyai pengaruh yang sangat kuat dalam berbagai aktivitas pemeluk agama Islam, namun lebih dari itu dalam beberapa situasi selama penjajahan, penerapan hukum Islam hanya diizinkan jika sudah masuk sebagai hukum adat atau dibolehkan oleh adat. Lihat, Omar Farouk, "The Muslims of Southeast

Malaysia adalah negara yang secara resmi menjadikan Islam sebagai agama negara dengan jumlah penduduk Muslim tidak kurang dari 60% dari total penduduk,¹⁰ sedangkan Indonesia, bukanlah negara Islam, namun lebih sebagai negeri Muslim dikarenakan tiadanya pernyataan formal bahwa Islam adalah agama negara. Meski demikian sekitar 88% dari sekitar 206 juta penduduknya adalah penganut agama Islam.¹¹

Analisa historis tentang perkembangan perbankan Islam mengungkap bahwa kedua negara sama, dalam hal bahwa situasi politik telah mempengaruhi secara signifikan pertumbuhan dari institusi finansial pada umumnya, dan institusi perbankan Islam secara khusus. Dukungan politik yang kuat di Malaysia telah memberikan akses bagi perkembangan yang cepat institusi ini, misalnya saja dengan proses penyiapan berdirinya yang sangat baik, baik dalam bidang regulasi maupun manajemen.¹² Sebaliknya, minimnya dukungan politik dari pemerintah pada masa-masa awal perintisan perbankan Islam di Indonesia,¹³ telah mengakibatkan perkembangan yang lambat bagi perbankan Islam (*syariah*).

Asia: an Overview" in *Islamic Banking in Southeast Asia*, edited by Muhamed Ariff, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1992, hlm. 19. Di Malaysia, *Adat Pepateh*, *Adat Tumenggung*, dan beberapa bentuk hokum adat, sudah dikenal dan eksis dalam masa pemebentukan hokum modern di Malaysia. Ahmad Ibrahim and Ahilemah Jones, *The Malaysian Legal System*, (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1987), hlm. 27-47. Bustanul Arifin, *Perlebagaan Hukum Islam di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*, Jakarta, Gema Insani Press, 1996, hlm. 34-35

¹⁰ Article 3(a) dari *Federal Constitution*, (as at September 2005), Petaling Jaya, International Law Book Series, 2005.

¹¹ Menurut statistic yang tersedia, Islam adalah agama yang paling besar penganutnya di Malaysia; proporsinya adalah 60.4%. Sedangkan proporsi untuk agama lain adalah: Buddha (19.2%), Kristen (9.1%), Hindu (6.3%) and Kong Hu Cu/ Taoism/ agama China tradisional (2.6%) sebagaimana terungkap dari sensus tahun 2000. Jumlah penduduk Malaysia secara total menurut sensus tahun 2000 adalah 23.27 juta. Diperkirakan bahwa pada tahun 2006 jumlah penduduknya adalah 26 juta. Sumber: Statistics Malaysia, via, <<http://www.statistics.gov.my/>> (diakses, 10 August 2006). Sedangkan Indonesia, menurut data statistic, jumlah penduduk adalah 206 juta, 88.22% dari padanya adalah Muslim, 5.9% Protestan, 3.1% Katholik, 1.8% Hindu, 0.8% Buddha. Sensus yang terakhir diadakan pada tahun 2000. Sekarang total penduduk diperkirakan sekitar 240 million. Sumber: Biro Pusat Statistik, via, <<http://www.bps.go.id/>> (diakses, 10 Agustus 2006), juga pada, <<http://jakarta.usembassy.gov>>

¹² Sebelum berdiri Bank Islam Malaysia Berhad, sebaga bank Islam pertama di Malaysia, pemerintah telah menyelesaikan dalam waktu yang sangat cepat undang-undang terkait, yang kemudian dikenal dengan Islamic Banking Act (IBA) 1983, bahkan, secara serta merta, pemerintah juga mengamandement berbagai undang-undang lain untuk memuluskan proyek perbankan Islam, yang setidaknya meliputi amandemen of Banking Act 1973 (section 2, section 9 and section 59), Amendment of Companies Act 1965 (section 4, section 218), Amendment of the Central Bank of Malaysia Ordinance 1958 (section 2, section 37, section 41 and section 42) serta. Amendment of Finance Companies Act 1969 (section 2). Dapat dilihat pada, Islamic Banking Act (IBA) 1983, section 57-60.

¹³ Suatu hal yang tragis, bahwa Bank Muamalat Indonesia (BMI) secara manajemen sebenarnya sudah siap untuk beroperasi pada 1 November 1991, namun dikarenakan ketidakmungkinan dari aspek regulasi, maka baru setelah adanya amandemen undang-undang perbankan, ialah terbitnya UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, BMI baru dapat beroperasi. Dalam, Karim, "Para Pejuang". Also, Zainul Arifin, *Dasar-Dasar Manajemen Bank Syariah*, Jakarta, Alfabet, 2005, hlm. 6-8. Bank Muamalat Indoensia, *Company Profile*, n.d., hlm. 1-3

Juga layak disebutkan di sini bahwa perbedaan pendekatan politik terhadap pembangunan ekonomi masa penjajahan, telah membawa perbedaan pada hasil capaian yang berbeda dari kedua Negara. Dalam hal ini Malaysia lebih diuntungkan dari pada Indonesia, hal ini nampak dari adanya penetapan rencana jangka panjang pembangunan ekonomi Malaysia oleh pihak kolonial.¹⁴ Hal ini telah menghasilkan perkembangan ekonomi yang stabil, yang pada gilirannya juga ikut mempermudah perintisan jalan bagi perkembangan perbankan Islam. Sedangkan Indonesia, kurang beruntung dikarenakan pemerintah Belanda telah memperburuk pembangunan ekonomi dalam tahap awal, dengan menghentikan peran dari Bank Sentral. Sebaliknya, pemerintah Indonesia yang masih baru diharuskan menasionalisasi Bank yang dimiliki Belanda untuk kemudian dijadikan Bank Sentral.¹⁵ Akibatnya, ekonomi Indonesia banyak dipengaruhi oleh Belanda dalam tahap-tahap awal kemerdekaan. Dalam masa yang panjang, hal ini juga menjadikan lambatnya Indonesia dalam merespon berbagai rintisan baru pembangunan ekonomi, termasuk di dalamnya perbankan *syariah*.

Di luar hal tersebut di atas, kedua negara memiliki kesamaan dalam hal latar belakang bagi 'pasang-naik' nya perbankan Islam (*syariah*). Di kedua negara, 'pasang-naik' dari perbankan Islam (*syariah*) mendapatkan momentumnya karena adanya krisis bisnis perbankan. Krisis perbankan di Malaysia pada dekade 1980-an memaksa perbankan untuk melakukan diversifikasi produk dan layanan,¹⁶ sedangkan krisis perbankan di Indonesia pada dekade 1990-an,¹⁷ mendorong pada perlunya perbankan yang lebih sehat (*prudent*) serta lebih mengarah pada sektor riil yang akan lebih mampu

¹⁴ Penjajah Inggris di Malaysia telah memberikan batu fondasi yang relative mapan bagi pembangunan ekonomi Malaysia. Misalnya, Bank Negara Malaysia (BNM) didirikan pada masa penjajahan, 24 Januari 1959 berdasarkan the Central bank of Malaya Ordinance 1958. Penting untuk dicatat juga bahwa ekonomi Malaysia itu sendiri sudah dirancang oleh colonial Inggris sejak 1930. Dalam, Ramin Cooper Maysami, "One Country, Two Systems: Banking in Malaysia", *Journal of International Banking Law*. 1998, 13, 233-239, diakses dari Westlaw database. Juga, The Economic Research and Statistics Department, *Money and Banking in Malaysia*, Kuala Lumpur, Bank Negara Malaysia, 1979, hlm. 35

¹⁵ Belanda, yang telah menjajah Indonesia selama lebih kurang 3,5, tidak mengakui kemerdekaan pada saat diproklamasikannya kemerdekaan RI tahun 1945, bahkan sebaliknya, Belanda masih melakukan agresi untuk menguasai kembali RI. Situasi ini diakhiri dengan the Round Table Conference, *Konferensi Meja Bundar* (KMB) in 1949. Salah satu keputusannya adalah bahwa Indonesia harus menghentikan beroperasinya bank sentral yang sudah beroperasi sekitar 3 tahun, yakni Bank Negara Indonesia, dan kemudian harus menasionalisasi bank milik Belanda, *De Javasche Bank* untuk dijadikan bank sentral. Sukarman. n.p. and Anwar Nasution, *Financial Institutions and Policies in Indonesia*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 1983, hlm. 58

¹⁶ Krisis perbankan decade 1980 an di Malaysia merupakan "traumatic period of Malaysian banking" yang ditandai dengan dengan kerugian perbankan yang mencapai US\$ 89,6 juta (sebelum potong pajak). Dalam, Maysami, 233-239.

¹⁷ Krisis ekonomi pada 1997 telah mengakibatkan banyak bank, misalnya, selama 1998, 14 bank dilikuidasi, beberapa bank milik pemerintah demerger menjadi satu bank. Sampai Maret 1999, 38 bank ditutup operasinya, 9 bank di rekaptalisasi dan 7 bank diambil alih oleh BPPN. Dalam, Boediono, Kebijakan Fiskal: Sekarang dan Selanjutnya, in *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir (1997-2005)*, edited by Hadi Soesastro, et al, Yogyakarta, Kanisius & Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, 2005, hlm. 371 dan "Perjalanan Panjang", n.p.

menggerakkan perkembangan ekonomi. Untungnya, bank Islam (*syariah*) terbukti memiliki diversifikasi produk serta memiliki kinerja yang sehat selama krisis berlangsung. Sehingga, dapat dikatakan bahwa kemunculan perbankan Islam di kedua negara menjawab dari kedua keperluan tersebut.

2. Kerangka Hukum Kepatuhan Syariah

Kerangka kepatuhan *syariah* di Malaysia memiliki banyak kemiripan dengan Indonesia. Kedua negara menunjukkan bahwa instrumen regulasi yang ada secara umum, menekankan pada kepatuhan dari pada bisnis perbankan terhadap prinsip-prinsip ajaran Islam minimal dalam tiga (3) aspek: dalam definisi, persyaratan untuk mendapatkan lisensi, serta di dalam prinsip operasional. Ada beberapa undang-undang (*act* atau *statute*) yang mengatur bisnis perbankan Islam di Malaysia, yakni Islamic Banking Act (IBA) 1983 dan Bank and Financial Institutions Act (BAFIA) 1989. Beberapa garis panduan (*guidelines*) juga diterbitkan oleh Bank Sentral untuk mendorong kinerja bisnis ini, dan yang terpenting di antaranya adalah Skim Perbankan Tanpa Faedah (SPTF) 1993 dan *Guidelines on the Governance of Shariah Committee for the Islamic Financial Institution* (BNM/GPS1) 2004. Di bawah ini table tentang kerangka regulasi perbankan Islam di Malaysia:

Kerangka Hukum Perbankan Islam di Malaysia¹⁸

| No | Peraturan Perundang-Undangan | Bank Islam | Bank Konvensional yang Membuka Layanan Syariah (Islamic Banking Unit) |
|----|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 1. | Companies Act 1965 | ▪Pendirian | ▪Pendirian |
| 2. | Central Bank Act (CBA) 1958 | ▪Pembentukan Shariah Advisory Council (SAC) | ▪Pembentukan <i>Shariah</i> Advisory Council (SAC) |
| 3 | Islamic Banking Act (IBA) 1983 | ▪Perizinan ▪Pengawasan ▪Pengelolaan ▪Pembentukan <i>Shariah</i> advisory board. | |

¹⁸ Diambil dan dimodifikasi dari: Hamzah Ismail dan Radziah Abdul Latif. *Survey & Analysis of Financial Reporting of Islamic Banks Worldwide*, Kuala Lumpur, Arab-Malaysian Banking Group and Malaysian Accountancy Research and Education Foundation., 2001, hlm. 49. Bank Islam Malaysia Berhad, *Islamic Banking Practice, From Practitioner's Perspective*, (Kuala Lumpur: BIMB 1994), 162. Juga dari , Central Bank Act (CBA) 1958, Islamic Banking Act (IBA) 1983, Banking and Financial Institutions Act (BAFIA) 1989, Guidelines on *Skim Perbankan Tanpa Faedah* (SPTF) 1993, Guidelines on the Governance of *Shariah* Committee for the Islamic Financial Institutions (BNM/GPS1) 2004

| | | |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | Banking and Financial Institutions Act (BAFIA) 1989 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perizinan ▪ Pengawasan ▪ Pengelolaan |
| 5 | Guidelines on <i>Skim Perbankan Tanpa Faedah</i> (SPTF) 1993 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Produk dari bisnis Perbankan Islam ▪ Syarat dan Prosedur Pembentukan (Islamic Banking Unit) |
| 6 | Guidelines on the Governance of <i>Shari'ah</i> Committee for the Islamic Financial Institutions (BNM/GPS1) 2004 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tugas dan Tanggung jawab anggota <i>Shariah</i> Committee ▪ Tugas dan Tanggung jawab anggota <i>Shariah</i> Committee |

Di Indonesia, amandemen UU no 7 tahun 1992 menjadi UU no 10 tahun 1998 tentang Perbankan telah dilakukan untuk meletakkan dasar bagi beroperasinya perbankan Islam (*syariah*) di Indonesia. Dikarenakan singkatnya pengaturan dalam UU tersebut, maka berbagai regulasi dan surat edaran diterbitkan oleh Bank Indonesia. Contoh yang dapat diebut dalam hal ini adalah Peraturan Bank Indonesia Nomor: 7/35/PBI/2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004 Tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah. Serta PBI no.8/3/PBI/2006 Tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Oleh Bank Umum Konvensional.

Berbagai pengaturan dalam undang-undang maupun PBI tersebut sekarang diperkuat lagi dengan terbitnya UU Undang-Undang no. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, yang secara lebih tegas dan integrative mengatur perbankan *syariah* di Indonesia. Meski demikian, berbagai peraturan perundang-undangan lain di atas masih tetap berlaku selama dalam hal-hal yang tidak diatur dalam undang-undang ini. Dengan kata lain, berbagai aturan sebelum undang-undang inilah tetap masih relevan untuk beberapa aspek. Secara singkat, di bawah ini kerangka regulasi perbankan *syariah* di Indonesia:

Kerangka Hukum Perbankan Syariah di Indonesia¹⁹

| Peraturan Perundang-Undangan | Perbankan Syariah | Bank Konvensional yang Membuka Layanan Syariah (Unit Usaha Syariah) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perizinan ▪ Pengawasan terkait kesehatan perbankan ▪ Pengelolaan bank ▪ Konversi ▪ Sanksi ▪ Berbagai aspek yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perizinan ▪ Pengawasan terkait kesehatan perbankan ▪ Pengelolaan bank ▪ Konversi ▪ Sanksi ▪ Berbagai aspek yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya. |
| Undang-Undang no. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bank sentral harus memberikan dukungan yang diperlukan bagi bisnis perbankan syariah | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bank sentral harus memberikan dukungan yang diperlukan bagi bisnis perbankan syariaah |
| Undang-undang Nomor Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perizinan ▪ Pengawasan terkait kesehatan perbankan ▪ Pengelolaan bank | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perizinan ▪ Pengawasan terkait kesehatan perbankan ▪ Pengelolaan bank |
| Peraturan Bank Indonesia No. 6/24/PBI/2004 Tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana diubah dengan PBI No. 7/35/PBI/2005 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Persyaratan & prosedur pendirian ▪ Produk perbankan ▪ Pendirian Dewan Pengawas Syariah | |
| Peraturan Bank Indonesia No. 8/3/PBI/2006 Tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Oleh Bank Umum Konvensional. | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Persyaratan & prosedur pendirian/ Konversi ▪ Produk perbankan ▪ Pendirian Dewan Pengawas Syariah |

¹⁹ Disusun berdasarkan berbagai undang-undang atau peraturan/ surat edaran sebagaimana berikut; Undang-Undang no. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang- Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, PBI No: 6/24/PBI/2004 Tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip *Syariah* sebagaimana diubah dengan PBI No. 7/35/PBI/2005, PBI No 8/3/PBI/2006 Tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip *Syariah* Dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip *Syariah* Oleh Bank Umum Konvensional, PBI No. 7/46/PBI/2005 Tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana Bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip *Syariah*, Surat Edaran Gubernur

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Peraturan Bank Indonesia No. 7/46/PBI/2005 Tentang Akad Penghimpunan Dan Penyaluran Dana Bagi Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip <i>Syariah</i> | ▪ Persyaratan transaksi keuangan dalam bisnis perbankan <i>syariah</i> | ▪ Persyaratan transaksi keuangan dalam bisnis perbankan <i>syariah</i> |
| Surat Edaran Gubernur Bank Indonesia No. 8/19/DPBS. Perihal : Pedoman Pengawasan <i>Syariah</i> dan Tata Cara Pelaporan Hasil Pengawasan bagi Dewan Pengawas <i>Syariah</i> | ▪ Tugas dan tanggung jawab anggota Dewan Pengawas <i>Syariah</i> dan kegiatan pengawasan <i>syariah</i> | ▪ Tugas dan tanggung jawab anggota Dewan Pengawas <i>Syariah</i> dan kegiatan pengawasan <i>syariah</i> |

Dengan berbagai sumber undang-undang tersebut dapat dilihat dengan jelas, bahwa penegasan tentang keharusan untuk patuh kepada prinsip-prinsip syariah dalam produk dan operasional perbankan Islam (*syariah*) telah ada dan disiapkan baik dalam system hukum di Malaysia maupun Indonesia. Meski demikian berbagai kekurangan masih dijumpai jika dilihat dari prinsip *syariah* yang secara ideal harus diimplementasikan dalam perbankan Islam (*syariah*).

3. Peran Dewan *Syariah*

Riset yang dilakukan juga menunjukkan bahwa kerangka hukum perbankan Islam (*syariah*) di kedua negara sama-sama mengakui adanya dua (2) level pengawasan *syariah*. Level perama adalah Dewan *Syariah* dalam institusi perbankan, dan kedua adalah Dewan *Syariah* dalam level nasional. Di Malaysia, level pertama disebut dengan *Shari'ah* Committee (SC), dan yang kedua dinamai dengan *Shari'ah* Advisory Council (SAC).²⁰ Di Indonesia, level pertama dinamai dengan Dewan Pengawas *Syariah* (DPS) dan level nasional dinamai dengan Dewan *Syariah* nasional (DSN).²¹ Meski demikian,

Bank Indonesia No. 8/19/DPBS. Perihal : Pedoman Pengawasan *Syariah* dan Tata Cara Pelaporan Hasil Pengawasan bagi Dewan Pengawas *Syariah*, UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan *Syariah*

²⁰ IBA 1983, section 3 (b), 13A, and BAFIA 1989 section 124 (3) & (6) CBA 1958, section 16B (1). Dan BNM/GPS1, *Guidelines on the Governance of Shariah Committee for the Islamic Financial Institutions*, December 2004, hlm. 3.

²¹ Istilah yang dipakai dalam perbankan *syariah* di Indonesia adalah *Badan Pengawas Syariah* (DPS). Hal ini dengan sangat jelas disebut dalam Pengertian umum dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan *Syariah* serta dalam dua Peraturan Bank Indonesia yang paling utama, yakni, PBI No. 6/24/PBI/2004 Tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip *Syariah* sebagaimana diubah dengan PBI No. 7/35/PBI/2005, PBI No 8/3/PBI/2006 Tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip *Syariah* Dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip *Syariah* Oleh Bank Umum Konvensional. Perlu ditegaskan juga bahwa keberadaan DPS dalam perbankan *syariah* di Indonesia adalah aspek yang paling membedakan anatar bank *syariah* dengan bank konvensional. Didin Hafidhuddin and Hendri Tanjung, *Manajemen Syariah dalam Praktik*, Jakarta, Gema Insani Press, 2003, hlm. 39.

SAC di Malaysia, berdasarkan Central Bank Act (CBA) 1958 pasal 16B, diposisikan di bawah Bank Sentral dan memiliki otoritas mengatur terhadap masalah-masalah terkait perbankan Islam.²² Sedangkan DSN di Indonesia, merupakan bagian dari Majelis Ulama Indonesia (MUI), yang bukan badan pemerintah namun memiliki otoritas dalam mengeluarkan fatwa terkait dengan masalah-masalah perbankan *syariah*. Dengan lahirnya, UU no 21 tahun 2008 tentang Perbankan *Syariah*, maka diadakanlah Komite Perbankan *Syariah*,²³ yang menjadi lembaga yang memformulasikan fatwa DSN ke dalam PBI.

Terkait dengan produk perbankan Islam (*syariah*), di kedua negara telah diatur dengan regulasi yang ada. Nampak dari penelitian bahwa secara general, produk-produk yang ditawarkan telah sesuai dengan teori kontrak secara umum dalam *fiqh muamalah*, dan definisi juga sudah diberikan, di Malaysia dalam SPTF 1993²⁴, sedangkan di Indonesia dengan UU no 21 tahun 2008 tentang Perbankan *Syariah* serta Peraturan Bank Indonesia Nomor: 7/46/PBI/2005 Tentang Akad Penghimpunan Dan Penyaluran Dana Bagi Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip *Syariah*.²⁵

Riset juga menunjukkan bahwa anggota dewan *syariah* di kedua Negara memiliki tanggung jawab yang sama dalam memastikan atau mengawal kepatuhan *syariah*, baik dalam produk maupun operasional dari perbankan Islam (*syariah*). Untuk mendukung para anggota Dewan *Syariah* dalam menjalankan tugasnya, kedua negara menyiapkan aturan yang diperlukan, terkait dengan kualifikasi keanggotaan, tugas dan kewajiban, pengakuan *fatwa* yang diterbitkan, serta independensi mereka dari berbagai intervensi.²⁶ Di kedua negara, kualifikasi yang ditetapkan tidak banyak berbeda. Kualifikasi utamanya adalah bahwa mereka harus menguasai masalah terkait *fiqh muamalah* dan pengetahuan atau praktek di bidang transaksi keuangan. Kualifikasi ini sejalan dengan apa yang disarankan oleh para ahli dalam hukum

²² Central Bank Act (CBA) 1958 section 16B

²³ UU No 21 Tahun 2008 tentang Perbankan *Syariah*, Pasal 26 ayat (4) dan (5)

²⁴ Pengaturan ini terdapat dalam Guidelines on *Skim Perbankan Tanpa Faedah* (SPTF) 1993, kemudian juga dikembangkan dengan adanya berbagai produk lain dengan Resolusi Shariah Advisory Council Bank Negara (Central Bank of Malaysia *Shariah Resolutions in Islamic Finance*, Kuala Lumpur, 2007).

²⁵ UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan *Syariah* dan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 7/46/PBI/2005 Tentang Akad Penghimpunan Dan Penyaluran Dana Bagi Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip *Syariah*

²⁶ Di Malaysia, dalam Guidelines on *Skim Perbankan Tanpa Faedah* (SPTF) 1993, juga, Guidelines on the Governance of *Shariah* Committee for the Islamic Financial Institutions (BNM/GPS1) 2004. Sedangkan di Indonesia, Surat Edaran Gubernur Bank Indonesia No. 8/19/DPBS. Perihal : Pedoman Pengawasan *Syariah* dan Tata Cara Pelaporan Hasil Pengawasan bagi Dewan Pengawas *Syariah*

Islam. Meski demikian nampak, bahwa dalam diskualifikasi dari anggota jika mereka tidak menunaikan tugas dengan baik (*misconduct*), aturan di Malaysia menyebut dengan jelas masalah *dismissal* (pengeluaran) dan penghentian keanggotaan,²⁷ sednagkan di Indonesia tidak ada aturan terkait (pengeluaran) dan penghentian.

Meski dalam penasehatan (*advisory*) dan pengawasan (*supervisory*) perbankan Islam (*syariah*) di kedua negara telah dilengkapi dengan berbagai aturan, namun masih perlu penyempurnaan dalam aturan mengenai operasional perbankan *syariah*. Memang, dalam hal produk yang ditawarkan, aturan yang ada relatif memadai, namun dalam masalah operasional bisnis perbankan Islam (*syariah*), pengaturan masih jauh dari memadai, sehingga perlu segera diinisiasi. Meski secara tegas aturan hukum di kedua negara telah menyebutkan keharusan untuk mematuhi prinsip *syariah* baik dalam produk maupun aspek operasional, namun masalah aspek operasional masih terlewatkan dari pengaturan oleh perangkat hukum yang ada.

Terkait dengan proses pengawalan kepatuhan *syariah*, kedua negara memiliki prosedur yang relatif sama. Proses di kedua negara mirip dengan apa yang telah ditetapkan oleh *Accounting, Auditing and Governance Standards for Islamic Financial Institutions* (AAOIFI) dan *Islamic Financial Services Board* (IFSB), yang menegaskan adanya pengawasan sebelum bisnis dijalankan (*ex ante*) dan setelah bisnis dijalankan (*ex post*).²⁸

Di samping hal di atas, nampak dengan jelas bahwa kedua negara memiliki kesamaan dalam hal konsekuensi hukum atas ketidakpatuhan perbankan Islam (*syariah*) terhadap prinsip-prinsip *syariah*. Ketidakpatuhan semacam itu, berarti sebuah pelanggaran atau pencederaan terhadap kerangka regulasi yang ada, di mana hukuman akan dikenakan. Hukuman yang dimaksud dapat berupa berbagai macam hukuman, mulai dari yang bersifat administratif semacam surat peringatan, sampai dengan pencabutan lisensi. Hukuman yang bersifat pidana dapat juga dijatuhkan bagi orang-orang yang bertanggung jawab mengelola bisnis terkait selama mereka dapat dibuktikan telah melakukan kesalahan berupa pelanggaran prinsip-prinsip *syariah*.

Di samping berbagai kesamaan tersebut, riset ini juga megungkap adanya berbagai perbedaan dalam beberapa aspek terkait implementasi kepatuhan *syariah* antara bisnis

²⁷ Guidelines on the Governance of *Shariah* Committee for the Islamic Financial Institutions (BNM/GPS1) 2004.

²⁸ Accounting, Auditing and Governance Standards for Islamic Financial Institutions (AAOIFI). (2002). *Governance Standard for Islamic Financial Institutions No.2, on Shariah Review*. p. 16.dan, Islamic Financial Services Board (IFSB). (2006). *Guiding Principles On Corporate Governance For Institutions Offering Only Islamic Financial Services (Excluding Islamic Insurance (Takaful) Institutions And Islamic Mutual Funds)*, *Guiding Principles* 11 2006. Diakses 7 Mei, 2007. dari <http://www.ifsb.org>

perbankan Islam (*syariah*) di Malaysia dan di Indonesia. Jika perbankan Islam di Malaysia telah disupport dengan perangkat hukum yang kuat sejak perintisannya, di Indonesia, undang-undang khusus mengenai perbankan *syariah* baru berhasil diterbitkan lebih dari 15 tahun setelah perbankan *syariah* mulai beroperasi di negeri ini. Di samping itu, untuk melihat kerangka regulasi perbankan *syariah* di Indonesia relatif rumit karena tersebar di berbagai aturan, sejak dari Undang-Undang, Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan Surat Edaran, yang terkadang terjadi ambiguitas dalam pengaturan (pendefinisian sesuatu).²⁹

Dalam masalah isu berkaitan dengan *fiqh* kedua negara menghadapi problem yang berbeda. Di Malaysia, isu yang paling utama adalah *bay' al-ġinah*, *bay' al-dayn* dan penyelesaian sengketa perbankan Islam (*syariah*).³⁰ Sedangkan di Indonesia, isu yang muncul lebih bersifat elementer, ialah tentang *riba* atas bunga bank, afiliasi "*madhhab*" dalam model pengembangan perbankan *syariah*, serta apa yang disebut dengan "konvensionalisasi" kontrak pada perbankan *syariah*.³¹ Dari segi isu yang muncul, nampak

²⁹ Misalnya adanya definisi tentang "pembiayaan *syariah*" dan juga "prinsip-prinsip *syariah*" dalam UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Pasal 1 ayat 12 dan Pasal 2 ayat 13.

³⁰ Berbagai isu *syariah* terkait dengan praktek perbankan Islam di Malaysia dapat dilihat pada, Engku Rabiah Adawiyah. Islamic Law Compliance Issues in Sale-based Financing Structures as Practice in Malaysia. *Malayan Law Journal*, 3, 2003. hlm. vii-lxxx. Juga menarik untuk diperhatikan, bahwa dalam praktek dari transaksi yang ada, dokumentasi hokum menunjukkan bahwa transaksi tersebut lebih menunjukkan sebagai transaksi hutang piutang dari pada jual beli. Rusni Hassan, 'Campioning the Legal Development of Islamic Banking Law in Malaysia: Legal Issues and Remedies' in *Shariah Law Reports*, 4, 2006, hlm.10. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Saiful Azhar Rosly dan Azizi Che Seman, yang melibatkan para pakar dan anggota badan pengawas diluar National Advisory Council pada Bank Negara Malaysia menghasilkan kesimpulan yang menaraik. Nampaknya bahwa sebagian besar dari responden setuju bahwa *bay' al-ġinah* adalah suatu produk atau transaksi yang tidak diminati (not desirable) tetapi masih tetap dapat diterima (acceptable) ketika terbukti bahwa sebuah masyarakat masih dalam kondisi *darurah* dan hal itu dilakukan untuk kepentingan menjaga kepentingan umum (*maslahah al-'Ammah*). Meski demikian, sebagai yang disimpulkan oleh peneliti, perbankan Islam di Malaysia bukanlah pada situasi di bawah ancaman. Jadi, merasionalisasikan hal tersebut merupakan polihan kebijakan yang tidak akurat. Karena itulah, maka berbagai alternatif lain haruslah dicari. Saiful Azhar Rosly and Azizi Che Seman, "Juristic Viewpoint on Bay' al-ġinah, In Malaysia: A Survey" in *IIUM Journal of Economics and Management* 11, no.1 (2003), hlm. 87-111. Meski demikian, argument tersebut di atas juga dapat diperdebatkan, sebagaimana *maslahah* seharusnya mencakup berbagai segmen dari masyarakat yang mengambil keuntungan dari bank. Kesimpulan terkait *maslahah* haruslah diambil dengan mempertimbangkan juga kepentingan pemegang saham, karena mereka juga termasuk masyarakat yang harus diperhatikan terkait kemaslahatan. Menurut Mohd. Daud Bakar, industry juga berkeinginan untuk memberikan reward bagi para penabung yang berusaha untuk mengembangkan uangnya dengan cara yang sesuai dengan prinsip *syariah*. Lebih dari itu, memberikan penyelesaian atas masalah pembiayaan secara cash adalah merupakan sebuah upaya yang dianjurkan menurut *syariah*, setidaknya, ini memenuhi kebutuhan yang termasuk dalam klasifikasi *tahsinijah* jika bukan *hajiyyah*. Mohd Daud Bakar, "To What Extent Have Islamic Banking Practices Realized the *Maqasid al-Shariah*," paper presented in *International Conference on Islamic Banking and Finance*, International Islamic University Malaysia (IIUM) Institute of Islamic Banking and Finance, Kuala Lumpur, Crowne Plaza Hotel, 23-25 April 2007, 2 and 11.

³¹ Isu *syariah* terkait dengan perbankan di Indonesia masih berkisar tentang ketidakseragaman visi tentang *riba*. Hal ini nampak dalam berbagai pendapat yang masih saling berseberangan sebagaimana berikut: Ahmad Hasan, et.al, *Soal Jawab Tentang Berbagai Masalah Agama*, Vol.3, CV Diponegoro, Bandung, 1996, hlm. 1101. A. Chotib, *Bank Dalam Islam*, Bulan Bintang, Djakarta, 1962, hlm. 74-76. Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Islam Tentang Riba, Utang-Piutang, Gadai*, Alma'arif, Bandung, 1983, hlm. 31. Fuad Mohd Fachruddin, *Riba Dalam Bank, Koperasi, Perseroan & Asuransi*, Alma'arif, Bandung, 1980, hlm. 36. Muhammad Hatta, "Islam dan Rente" in *Beberapa Pasal Ekonomi: Jalan*

bahwa kedua negara berada dalam tahap perkembangan yang berbeda, Malaysia lebih pada masalah-masalah praktis, sedangkan Indonesia masih bersifat filosofis dan asas.

Dalam masalah perangkapan jabatan dari anggota dewan *syariah*, kedua negara menganut aturan yang berbeda. Di Malaysia, anggota dari *Shariah Committee* (SC) tidak dapat ditunjuk atau diangkat sebagai anggota pengawas di bank lain. Demikian halnya anggota *Shariah Advisory Council* (SAC) juga tidak dapat diangkat sebagai anggota dewan *syariah* di bank manapun di Malaysia.³² Sedangkan di Indonesia, anggota pengawas *syariah* boleh merangkap dengan jabatan yang sama di bank lain, ditambah dengan dua institusi keuangan *syariah* non bank, serta juga dapat sebagai anggota DSN, bahkan menurut Bank Indonesia, sekarang perangkapan dapat lebih banyak dari tahun-tahun sebelumnya.³³

Meski demikian, pendekatan yang berbeda dalam model penasehatan dan pengawasan *syariah* antara kedua negara ini, telah membawa pada konsekuensi yang berbeda pula. Malaysia mengadopsi model penasehatan, dimana dewan *syariah* merupakan *advisory body*, sedangkan Indonesia mengadopsi model pengawasan, dimana dewan *syariah* sebagai *supervisory body*. Hal ini telah membawa akibat yang berbeda. Di Indonesia, Dewan Pengawas *Syariah* dari bank *syariah* atau bank konvensional yang menawarkan layanan *syariah* bertanggung jawab untuk melaporkan isu-isu kepatuhan *syariah* ke Bank Sentral.³⁴ Berdasarkan laporan tersebut, bank sentral harus melakukan investigasi seperlunya. Di Malaysia, Supervisory Department dari Bank Sentral yang harus menangani isu tersebut, bukannya anggota *Shari'ah Committee* (SC).³⁵

ke Ekonomi Islam dan Bank, *sebagaimana dikutip dalam, Chotib, blm. 72-74. Also refer to, Fachruddin, 20,21 and 27. Perlu diingat juga tentang keputusan dari Majelis Tarjih Muhammadiyah No. 8 Tahun 2006, yang diterbitkan pada Juni 2006. Republika, August 22, 2006, Sinar Harapan, April 27, 2006, juga sebelumnya, Putusan Majelis Tarjih Muhammadiyah di Sidoarjo, Majelis Tarjih Pimpinan Pusat Muhammadiyah, Himpunan Putusan Tarjih, Yogyakarta, Pimpinan Pusat Muhammadiyah), blm. 304-305. Di tubuh Nahdhatul Ulama (NU), putusan dari Munas Alim Ulama dan Konbes NU 1992 in Bandar Lampung, lihat juga, Muhammad Syafi'i Antonio, Bank Syariah dari Teori ke Praktek, Jakarta, Gema Insani Press, 2001, blm. 63-64. Terkait isu syariah juga adalah pemilihan 'madzhab' dari pengembangan perbankan syariah, antara 'madzhab' Malaysia atau Timur Tengah. Cecep Maskanul Hakim, Problem Pengembangan Produk dalam Bank Syariah <<http://www.bi.go.id/>> (accessed, February 28, 2006).*

³² BNM/GPS1, 19.b. dan CBA 1958, section 16B (6).

³³ PBI No. 7/35/PBI/2005, Pasal 26.

³⁴ Interview dengan Dr. Dadang Mulyawan and Dr. Bambang Irawan, Direktorat Perbankan Syariah, Bank Indonesia, 16 Januari 2007. Sebagai missal adalah bahwa tanggung jawab utama dari Dewan Syariah adalah untuk melakukan audit sebagaimana tertera pada Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Bank Muamalat Indonesia (BMI), bahwa Fungsi dari Dewan Pengawas Syariah adalah untuk mengawasi aktivitas dari perusahaan agar sejalan dengan syariah. *Anggaran Rumah Tangga Bank Muamalat Indonesia*, Pasal 17 (1). Juga, interview dengan K.H. Ma'ruf Amin, anggota Dewan Pengawas Syariah BMI, 26 Januari, 2007.

³⁵ Interview dengan staf dari Syariah Unit, Islamic Banking and Takaful/Department, Bank Negara of Malaysia, Mr. Hamzah Kamaruzzaman. Jawaban tertulis dari kuisioner diterima pada 5 Desember 2006. Lihat juga. *Islamic Banking Act* (IBA), 1983, Section 37 (a), (b).

Di samping memperkuat perbankan dan sistem finansial lokal, Malaysia telah mencanangkan untuk mengglobalisasikan bisnis perbankan Islam. Rencana ini nampak dengan adanya inisiatif untuk proses harmonisasi fatwa dengan standard yang bersifat global. Hal ini telah didukung dengan merintis adanya anggota the *Shari'ah Advisory Council* (SAC) yang berasal dari luar Malaysia. Sebaliknya, Indonesia masih lebih pada memperkuat fondasi nasionalnya, termasuk dengan membuat Komite Perbankan *Syariah*, sebagai upaya menjembatani antara fatwa DSN dengan PBI. Ini, berarti selangkah lebih maju dalam menyelesaikan konflik tentang otoritas DSN yang merupakan bagian dari MUI, sebuah institusi yang non pemerintah.

Simpulan

Lepas dari persamaan dan perbedaan yang disebutkan di atas, ada beberapa kesimpulan umum yang dapat ditarik dari hipotesis dalam penelitian ini. Pembahasan tentang perkembangan perbankan Islam (*syariah*) mengindikasikan bahwa perkembangan institusi ini di kedua negara sama-sama cukup menjanjikan. Perkembangan yang terjadi menunjukkan bahwa bersamaan dengan perkembangan yang cepat terhadap produk dan aspek operasional dari bisnis perbankan ini di kedua negara, isu tentang kepatuhan *syariah* muncul. Beberapa produk dipertanyakan kebolehan dari aspek *syariah*.

Lebih dari itu, analisa terhadap kerangka kepatuhan *syariah* mengungkapkan bahwa semakin kuat dan mendetail kerangka regulasi yang ada, semakin kecil celah kelemahan hukum, dan karenanya, kepatuhan *syariah* dapat lebih mudah untuk dijaga.

Juga telah dibuktikan dari diskusi tentang Dewan Syariah di kedua negara, bahwa kejelasan dalam tugas dan tanggung jawab, kualifikasi yang memadai, dan prosedur pengangkatan yang proporsional, didukung dengan kemandirian yang mencukupi serta pengakuan akan *fatwa* atau putusan yang dikeluarkannya, telah membawa pada penasehatan atau pengawasan yang lebih efektif dan efisien dalam rangka implementasi kepatuhan *syariah*.

Saran

Untuk mendorong independensi anggota Dewan Syariah, Indonesia perlu membatasi keanggotaan Dewan Syariah. Hendaknya dipertimbangkan bahwa perangkat keanggotaan Dewan Syariah pada lebih dari satu institusi perbankan

dapat memicu konflik kepentingan dan independensi dalam memberikan opini *syariah*, di samping juga isu tentang rahasia bank. Di samping itu, regulasi yang ada sekarang ini, yang membolehkan anggota Dewan Pengawas Syariah untuk sekaligus menjadi anggota dari Dewan Syariah Nasional, sekaligus juga sebagai konsultan, dapat dimungkinkan mengganggu obyektivitas dalam menjalankan pengawasan *syariah*. Atas dasar itulah, perangkapan jawaban (keanggotaan) seperti itu perlu ditinjau ulang.

Sebagaimana bahwa pemegang otoritas tertinggi dalam penyelesaian isu *syariah* terkait dengan perbankan di Malaysia ada di tangan *Shari'ah Advisory Council* (SAC), maka putusan dari badan ini sebagaimana yang dinyatakan dalam aturan yang ada adalah mengikat bagi *arbitration panel*. Tetapi, selama ini tidak mengikat pada pengadilan (hakim). Untuk menjaga kepatuhan perbankan Islam terhadap prinsip-prinsip *syariah*, akan lebih tepat jika putusan dari badan tersebut juga mengikat pada pengadilan, sehingga pengadilan (hakim) tidak akan mencari cara penyelesaian yang tidak secara proporsional mempertimbangkan prinsip-prinsip *syariah*. Amandemen seperlunya penting untuk dilakukan terhadap peraturan yang ada.

Untuk Malaysia dan Indonesia, ada sebuah rekomendasi. Sebagaimana nampak dari analisa teoritis terhadap penasehatan atau pengawasan *syariah*, integritas anggota Dewan Syaria perlu dijaga sehingga kepercayaan publik terhadap perbankan *syariah* dapat dipelihara. Untuk itu, hukuman tertentu bagi anggota Dewan Syariah dalam kasus *misconduct* perlu diberikan aturannya.

Aturan semacam ini, jika diterapkan, dapat membawa pada kinerja yang lebih baik dalam penasehatan dan pengawasan. Tanggung jawab ini bukanlah sekedar aktivitas bisnis semata, tetapi juga merepresentasikan kepentingan umat untuk menciptakan aktivitas yang berbasis pada prinsip *mu'amalah*, yang dikendalikan bukan hanya oleh nilai yang profan, namun nilai profan dan sakral sekaligus.

Daftar Pustaka

- Accounting, Auditing and Governance Standards for Islamic Financial Institutions (AAOIFI). *Governance Standard for Islamic Financial Institutions No.2, on Shariah Review*, 2002.
- Adawiyah, Engku Rabiah. Islamic Law Compliance Issues in Sale-based Financing Structures as Practice in Malaysia. *Malayan Law Journal*, 3, lvii-lxxx, 2003.

- Ahmad, Ausaf, *Development and Problems of Islamic Banks*. Jeddah, Islamic Research and Training Institute Islamic Development Bank, 1987.
- Antonio, Muhammad Syafii. *Bank Syariah: dari Teori ke Praktek*, Jakarta, Gema Insani Pres, 2001.
- Ariff, Muhamed. *Islamic Banking in Southeast Asia*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1992.
- Arifin, Bustanul, *Perlembagaan Hukum Islam di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*, Jakarta, Gema Insani Press, 1996.
- Bakar, Mohd. Daud, To What Extent Have Islamic Banking Practices Realized the *Maqasid al-Shariah*. Paper presented at *International Conference on Islamic Banking and Finance*, Kuala Lumpur, International Islamic University Malaysia (IIUM) Institute of Islamic Banking and Finance, 2007, April 23-25.
- Bank Islam Malaysia Berhad, *Islamic Banking Practice, from Practitioner's Perspective*, Author, Kuala Lumpur, 1994.
- Bank Muamalat Indonesia. (n.d.). *The Memeorandum of Association of Bank Muamalat Indonesia*, as amended on May 21, 2003, made before the Yudo Parnipuro, a Publik Solicitor.
- Basyir, Ahmad Azhar, *Hukum Islam Tentang Riba, Utang-Piutang, Gadai*, Bandung, Alma'arif, 1983.
- Biro Pusat Statistik. (n.d.). Accessed, 10 August 2006. <http://www.bps.go.id/>
- Boediono. (2005). Kebijakan Fiskal: Sekarang dan Selanjutnya. In Hadi Soesastro (ed), *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir*, Kanisius & Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, Yogyakarta, 1997-2005.
- Federal Constitution of Malaysia*. (as at September 2005), Petaling Jaya, International Law Book Series, 2005.
- Central Bank of Malaysia, *Shariah Resolutions in Islamic Finance*, Author, Kuala Lumpur, 2007.
- Chotib, A., *Bank Dalam Islam*, Djakarta, Bulan Bintang, 1962.
- Fachruddin, Fuad Mohd, *Riba Dalam Bank, Koperasi, Perseroan & Asuransi*, Bandung, Alma'arif, 1980.
- Hafidhuddin, Didin and Hendri Tanjung, *Manajemen Syariah dalam Praktik*, Jakarta, Gema Insani Press, 2003.
- Hakim, Cecep Maskanul. (n.d.) *Problem Pengembangan Produk dalam Bank Syariah*. Accessed, **February 28, 2006**. <http://www.bi.go.id/>
- Hasan, Ahmad (ed)., *Soal Jawab Tentang Berbagai Masalah Agama*, Vol. 3, Bandung, CV Diponegoro, 1996.
- Hassan, Rusni, Championing the Legal Development of Islamic Banking Law in Malaysia: Legal Issues and Remedies. *Shariah Law Reports*, 4, 2006, 1-16.
- Hooker, M.B., *Islamic Law in Southeast Asia*. Singapore, Oxford University Press, 1984.

- Ibrahim, Ahmad and Ahilemah Joned, *The Malaysian Legal System*, Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, 1987.
- Islamic Financial Services Board (IFSB), *Guiding Principles On Corporate Governance For Institutions Offering Only Islamic Financial Services (Excluding Islamic Insurance (Takaful) Institutions And Islamic Mutual Funds)*, Guiding Principles 11 2006. Diakses 7 Mei, 2007. dari <http://www.ifsb.org>
- Ismail, Hamzah and Radziah Abdul Latif, *Survey & Analysis of Financial Reporting of Islamic Banks Worldwide*. Arab-Malaysian Banking Group and Malaysian Accountancy Research and Education Foundation, Kuala Lumpur, 2001.
- Karim, Adiwarman A., Para Pejuang Ekonomi Syariah, *Republika*, 2005, Mei 23.
- Majelis Tarjih Pimpinan Pusat Muhammadiyah, *Himpunan Putusan Tarjih (The Compilation of Fatwas)*, (n.d.). Yogyakarta, Autor.
- Maysami, Ramin, Cooper, One Country, Two Systems: Banking in Malaysia, *Journal of International Banking Law*. 13 (7), 1998.
- Nasution, Anwar, *Financial Institutions and Policies in Indonesia*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 1983.
- Noman, Abdullah M., Imperatives of Financial Innovations For Islamic Banks, 2003. *International Journal of Islamic Financial Services*, 3, 5-15. Retrieved December 26, 2005. <http://islamic-finance.net/>
- Perjalanan Panjang Perbankan Indonesia, 2006. *Pikiran Rakyat*. Accessed July 31, 2006. http://www.pikiran_rakyat.or.id
- Rachagan, Shanty, 2005. Islamic Banking in Malaysia. *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2, pp.88-94. Accessed December 26, 2005. Westlaw Database.
- Rosly, Saiful Azhar and Azizi Che Seman, 2003. Juristic Viewpoint on *Bay' al-N'ânah*, In Malaysia: A Survey. *IIUM Journal of Economics and Management* 11, (1).
- Sukarman, Widigdo. (n.d.) *Upaya Membentuk Perbankan Nasional Peran Bank BNI pada Tahun 1950an*. Accessed 16, May 2006. <http://www.indie-ndonesia>
- Taylor, J. Michael, Islamic Banking – The Feasibility of Establishing an Islamic Bank in The United States, 2003. *American Business Law Journal*, 40, 385-415. Accessed December 26, 2005. Westlaw Database.
- Thani, Nik Norzrul, Mohamed Ridza Muhamed Abdullah and Megat Hizaini Hassan, 2003. *Law and Practice of Islamic Banking and Finance*. Selangor: Sweet & Maxwell.
- The Economic Research and Statistics Department, *Money and Banking in Malaysia*, Kuala Lumpur, Bank Negara Malaysia, 1979.
- Usmani, Muhammad Taqi, *The Text of Historic Judgement on Riba: The Supreme Court of Pakistan*, Malaysia, The Other Press, 1999.
- 'Uwamair, Jihad Abd Allah Abu, *al-Tarsyid al-Shar'i li al-Bunuk al-Qaimah*. al-Ittihad al-Dauli lil-Bunuk wa al-Iqtishad al-Islami, 1986.
- New Horizon*, April-June, 2007.

Banking and Financial Institutions Act (BAFIA), 1989.

Civil Law Act (CLA), 1956.

Central Bank Act (CBA), 1958.

Companies Act, 1965.

Islamic Banking Act (IBA), 1983.

Guidelines on *Skim Perbankan Tanpa Faedah* (SPTF), 1993.

Guidelines on the Governance of *Shariah* Committee for the Islamic Financial Institutions (BNM/GPS1), 2004.

Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Peraturan Bank Indonesia No. 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana diubah dengan PBI No. 7/35/PBI/2005

Peraturan Bank Indonesia No 8/3/PBI/2006 Tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Oleh Bank Umum Konvensional.

Peraturan Bank Indonesia No. 7/46/PBI/2005 tentang Akad Penghimpunan Dan Penyaluran Dana Bagi Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah

Surat Edaran Gubernur Bank Indonesia No. 8/19/DPBS. Perihal : Pedoman Pengawasan Syariah dan Tata Cara Pelaporan Hasil Pengawasan bagi Dewan Pengawas Syariah **Interview.**

Interview dengan Dr. Dadang Mulyawan and Dr. Bambang Irawan, Direktorat Perbankan Syariah, Bank Indonesia, 16 Januari 2007.

Interview dengan K.H. Ma'ruf Amin, anggota Dewan Pengawas Syariah BMI, 26 Januari, 2007.

Interview dengan staf dari *Shariah* Unit, Islamic Banking and *Takaful* Department, Bank Negara of Malaysia, Mr. Hamzah Kamaruzzaman. Jawaban tertulis dari kuisioner diterima pada 5 Desember 2006.